

都市研究報告79, 1976

## 東京都における住民福祉の実態と新方向

針 生 誠 吉 (本論)

橋 本 宏 子 (各論)

青 木 宏 治 (各論)

## 目 次

本 論	3	第二節 昭和40年代前半の老人運動	12
住民福祉の新しい方向(針生誠吉)	3	第三節 昭和40年代後半の老人運動	13
第一章 住民福祉の方向	3	第四節 低成長下の老人運動	14
第一節 草の根人権主義と住民自治	3	第五節 おわりに	16
第二節 自治体および国の方向模索	4	「高校教育を受ける権利」の保障と地方の自治権	
第二章 住民福祉の実態	5	一 東京都の例を中心にして(青木宏治)	16
第一節 老人福祉の新方向	5	はじめに	16
第二節 杉並老後をよくする会の先進的形態	6	第一節 高校教育を受ける権利とその保障の法的し	17
第三節 住民福祉の諸形態の研究	8	くみ	
第四節 小結	9	第二節 高校教育保障の実態と東京におけるその特	20
各 論	10	徴	
戦後老人運動の展開		第三節 東京都における「高校教育を受ける権利」	23
一 東京都を中心として(橋本宏子)	10	の保障について	
はじめに	10	第四節 むすびにかえて	23
第一節 昭和30年代の「老人運動」	11		

## 〔本 論〕 住民福祉の新しい方向 (針生誠吉)

## 第一章 住民福祉の方向

## 第一節 草の根人権主義と住民自治

昭和50年度の都立大学の都市研究計画案では、都市問題、東京問題の解決のための積極的契機、方向が求められていた。本論は中央省庁レベルでも、国家統制の側からでもなく、住民の側の自己計画、自己組織のなかから、解決の萌芽形態をねばり強く探索しようとする意図の下にかかれた。経済効率中心主義の日本全社会の方向転換がいわれながら、福祉見直し論さえいわれる今日、容易にその方向性は見出されず、日本社会は、議会制民主主義の腐朽とともに、全体的に崩壊の方向へ緩慢であ

るが着実な傾斜を深めつつある。その方向の逆転と再生の出発点を、都市住民の福祉を契機とした積極的能動性に求めようとするのが、本論の巨視的目標である。より細部的には、萌芽形態の実態を拾いあげるという当面の目標のもとに本論は構成されている。再生の論理は、憲法科学の立場から、都市研究報告39号をもとにした「自治体憲法学」(昭和51年5月、学陽書房刊)としてすでにまとめられている。そこでは人権価値の再生の問題として、これまでの財産権中心の法体系から、生命・幸福追求権、福祉権を中心とした憲法体系への転換を試みた。また、金権政治、企業国家による統治機構の腐朽は、議会制民主主義の再生とともに、住民運動の直接民主主義的契機による民主主義の小学校(トックヴィル)あるいは土台としての自治体の再生も要求するものであることを説いた。そうした前提のうえに立て「住民運動の意義と類型」(前掲「自治体憲法学」第五章)の論

理を展開し、抵抗告発型、対話参加型をこえて、都市の行政の側が、住民の自主的プランニングに参加する未来の方向性を示したのであった。その萌芽形態の実態分析をさらに着実に一歩ずつ推し進めようというのが本論の目的である。以下、問題を局部的に限定して行くが、私が「自治体憲法学」における全体系構造のなかで、住民の自主的プランニングと積極的能動性にもとづく、住民福祉のボランティア活動を重視する理由は簡略化してのべれば以上のようなものである。またそれは50年度都市研究の経過報告でものべ、51年度の私自身のテーマでもある、福祉を中心とした東京都政の総括にもつながる。

人権価値を原点とする近代立憲主義の立場から見れば、住民福祉の方向は明確化される。しかし現実には財政危機以来の東京都政の転換方向の模索は、財政困難に立ち向う主体的条件、福祉優先の在り方、選択順位の問題、国と自治体の権限配分の問題があり、福祉政策の合理性、整合性、科学性の確立の問題も、その出発点の段階に止まっている。私の主張は、そうした福祉研究の体系的整合性を、住民とともに考え、住民福祉の自己組織と関連を保ちながら再出発させよということなのである。住民を、たえず恩恵としての福祉の受け手として考え、その自発的能動性を培養しない考え方は「乞食の福祉」の論理である。日本国憲法下の住民自治における参政権とは、住民の、自発的能動的な日常のレベルにおける、責任と主体性をもった、住民福祉への参加を意味し、バラまき福祉の消極的、受動的な受益者としての住民の権利を意味しない。これは、日本国憲法の根本的基本原理としての福祉主義と、参政権、参加の権利の構造の下で、住民自治、ないし住民福祉を考える場合、今後深く再検討されなければならぬ問題であるといえよう。住民の代表による議会レベルでの間接的参加、討論にとどまらず、行政の具体的レベルでの住民の直接的積極的参加、自己計画と、さらには自治体行政の側からの住民運動への援助参加といった問題がそこにある。福祉ことに老人福祉は高齢化社会に進む今後の日本社会の価値転換、方向転換の課題としては中心的なものとなってゆくであろう。地域住民、自治体行政、労働組合、福祉従事者などの共同行動による福祉構想は、老人福祉においてその出発点を再発見しなければならない。

それは従来のように憲法25条プログラム規定説にもとづく、救貧、防貧としての上からの福祉行政ではなく、憲法13条による個人の自発的幸福追求権に対する、国政、自治体行政における、最大限の尊重に基づくものである。そしてそれはプログラム規定としてではなく、立法、行政を現実拘束する規範的要求に基づく、ゆたかな福祉を目標とするものでなければならぬ。高密度経営国家といわれる高度の管理社会的状況、ファシズム型の最低限の健康と生活しか保障しない、老人、障害者を廃

棄物として合理的、効率的に処理する、上からの福祉が広がる危険性のある状況において、住民の積極的能動性に基づく住民福祉は、草の根民主主義の基本的前提となるであろう。そして、それはまた全社会の経済効率至上主義にかわる、生命への畏敬、人権価値の尊厳への価値転換を基軸とする、住民一人一人の価値意識、世界観の変容をも必要としている。草の根民主主義は、草の根人権主義の成立によって、はじめて、高密度経営国家、管理社会における人間疎外を脱却しうるのである。

## 第二節 自治体および国の方向模索

住民福祉への方向転換は、ひろく自治体および国の方向転換ともかわりあい、政治、経済から、社会運動、個々の国民の価値観の転換にかかわる広範深刻な問題を内包している。ここでは若干の自治体および国の方向模索についてふれるに止める。

昭和51年の全国市長会は、異常な熱気につつまれたといわれ、その提言は、伝統的中央集権の指向にはげしい不信感を示し、上からの与えられた地方自治を脱却する、権限と責任の配分を要求している。しかも都市自治の原点は近代的市民像の創造にあるとし、市民精神を復活したコミュニティーの創造、市民自らの自主自助を求め、地域社会による互助的福祉活動の上に、行政の福祉扶助活動が結実するといっている。こうした全国市長会の提言をより深く発展させれば、住民の能動的プランニングによる住民福祉の問題にぶつかる。それはここでの私の研究のテーマそのものに他ならない。東京都において財政危機にもかかわらず、福祉を後退させず、重点的に考えていることは、知事の発言にもしばしば見られ、また「東京都行財政緊急対策プロジェクト・チーム報告書」も、福祉見直し論を批判し、福祉の量的拡大の他に、地域福祉を中心とした福祉施設の質的拡充を急がなければならないとし、財政戦争はこの福祉拡充のためにこそ行なわれるのであり、単なる収支の均衡回復を目的に行財政改革が行なわれるのではないとしている。福祉社会の建設は自治体の行財政権限の強化のみならず、後述するような国の財政と経済の流れと方向を変えするという基本問題ともかわり合う。しかし福祉活動への住民の積極的能動性、ボランティア活動や地域住民の地域組織活動の必要性がその根本にあることは、昭和51年2月の都社会福祉審議会の答申も主張する所である。これを住民自治、憲法の全構造といかにかかわらしめ、散発的慈善的ボランティア活動を、自己学習と自己組織化により、いかに変革させ、発展させるかが問題なのである。この点は冒頭にものべたが、今後もうりかえし追求してゆくこととする。

福祉は経済、財政政策、と密接な関連をもっているから、福祉推進の財政的条件の考察も欠くことはできない。

高福祉社会をつくり出す基盤としての政府公共部門への支出の国民経済に占める位置づけは、高度経済成長期においては、欧米諸国の30%台に比し日本は18.3%にすぎず(1969年)、日本は民間の資本蓄積に重点がおかれたといえよう。社会保障給付費が国民所得に占める割合も欧米に比し日本が異常に低いこともしばしば指摘される所である。日本経済は、経済効率と人間の生存、尊厳の価値観が、資本主義経済そのものとして見ても逆転し、異常である。国家財政、財政投融资の基本方針から、企業の政治献金、交際費の損金算入などにいたるまで、この病理状態は一貫して見られる。今日、安定成長期の経済の量的拡大から、生活の質的向上を求める国民の意識の転換に対応して、経済企画庁はようやく、経済成長、効率至上主義から、国民福祉向上の価値観へ見直しを始めている。見直さるべきものは自治体福祉ではなく、中央政府と企業国家の財政政策である。経済企画庁は、福祉計画の決定版ともいうべき長期計画の作成に着手したといわれている(1976年7月)。経企庁は具体的に、高齢人口の急速な増加による福祉政策維持の費用負担の急増の問題、などを指摘し、老人対策と住宅政策などの相互関連性を求め、NNW(国民総福祉)の指標を求めているという。しかし経済政策としての福祉は計数的なものだけではなく価値観の選択の問題となってくる。地域住民の生活に根ざした価値観の転換を出発点としてこそ、日本の経済と社会は再生しようといえよう。

福祉の問題は、そこで、生まれ、育ち、かつ老いる住民の生活に即した住民福祉の問題として、先ずとらえられなければならない。中央集権的管理型の福祉は、巨大施設中心主義となり、管理される人間の限界を突破できない。今日においては国および自治体の巨大施設も、住民の利用関係を通じて、施設のもつ近代科学的機能の多様化、高度利用化をはかり、自発的ボランティアの組織をはりめぐらし、それとの関連で死んだ施設の再生をはかり、住民自治のあらたな拠点をそこに生み出すべきである。民主主義の統治機構の腐敗に対する一つの治癒機能をもそこにも見出すことができよう。福祉官僚の肥大化による財政と行政の硬直化の弊害をもそれによって防ぐことができる。草の根民主主義は草の根人権主義を自己目的とし、原点としなければならないことを説いたが、住民福祉の権利性を憲法的に確立する問題は、そのような住民福祉の生きた草の根人権主義の運動を背景としてのみ確立できる。憲法25条にのみかたよった、救済的な上からの貧しい福祉にかわる、憲法13条の幸福追求権を中心とした、豊かな福祉への転換点もまたそうした自発的主体的運動の実践から生まれてくるのである。権利としての福祉の問題は憲法学上のまた別箇の大きな課題であり、「自治体憲法学」(前出)においても既に若干の検討を試みてきた。ここでは問題を限定して、それを生

み出す、老人福祉の自発的積極的住民の自己組織の実態について考察することにしよう。空論ではなく、こうした運動体の実態的考察のなかから、住民自治、住民福祉の基盤となる、草の根人権主義の芽萌形態を発掘し、未来への問題提起を行うことが本論の課題である。

## 第二章 住民福祉の実態

### 第一節 老人福祉の新方向

東京都においては、昭和42年度から昭和49年度までの期間を見ても、社会福祉施設の増加は著しく、定員750人の特別養護老人ホームは定員で約5倍の3,975人となっている。高度経済成長の終りとともに、こうした施設中心主義の福祉の限界と福祉全体の見直しが問題となっていることは先にのべた。しかし老人ホームのみを見ても、国全体の定員は11万余にすぎず、65才以上の人口の1.3%であり、老人ホーム入所希望者の3.2%を満たすには程遠く、欧米諸国に比して見直しを行なう段階には到底達していない(昭和50年度「厚生白書」436頁)。しかし地域住民の個別的ニーズを基盤としない施設中心主義は、収容所への老人のかり込みを意味するにすぎないとの批判があり、ことに財政危機の今日、巨大施設中心主義の限界は明らかとなっている。問題は施設を地域社会で住民自らが支え、多角的、機能的に活用し、住民が主人公として主体的に施設を運営し、参加して行く住民福祉の新方向の模索にある。施設中心の福祉とコミュニティ・ケアは対置されるものではなく、補完さるべきものである。そして原点、出発点は行政による上からの福祉にあるのではなく、地域住民の自らの意識変革とその組織化にもとづく積極的、主体的な下からの福祉にある。コミュニティ・ケアは、地域住民への、福祉の貧困のしわよせ、肩代り、姥捨ての現代版を意味するとの消極主義にとらわれてはならない。志向さるべきものは住民福祉の積極主義であり、住民に対する行政の後見役割割りこそが望ましい。それはまた単なる意識の変革のみによるものではなく、タックス・ペイヤーとしての住民による財政自主権の確立、自治体行政の住民組織への参加など、住民自治の確立をも志向するものとならねばならない。

1974年の東京都中期計画を見れば、老人問題に対するプランニングは必ずしも施設中心主義に偏向してはいない。友愛訪問、ホームヘルパー、家事援助者、老人生活ホーム、給食サービスなど在宅老人への配慮が総合計画のなかに位置づけられている。ホームヘルパー・サービスについては東京都社会福祉審議会の昭和44年9月のコミュニティ・ケアの答申においても、低所得者層にのみその必要性が限られているわけではないとし、ホームナース、ヘルス・ビジター、定期訪問員の制度化の問題が

すでにとりあげられている。

ボランティアとは、従来、社会福祉活動に対する、経済的政治的余裕のある人々の恩恵的活動、篤志家の活動と考えられてきた。voluntary とは、強制されざる自発的意思という意味では、市民的主体性の契機をふくんでいる。私がここでいう草の根民主主義の細胞、土台としての住民福祉運動は、こうした単なる篤志家の余暇善用的な運動をいうわけではない。老人問題にせよ身障者問題にせよ、それを自己の生活環境の一部として考え、草の根人権主義ともいうべき、自らの価値観の変容を出発点とし、よりひろく、経済成長期の全社会の価値観の変革をも達成しようとする住民運動の先進的形態を、私はここで取りあげようとしているのである。イギリス型の社会福祉運動においても、ボランティアの先駆的役割、参加の役割、圧力団体としての役割が展望されていないわけではない。しかし日本をとりまく高度経済成長による社会変容、生活環境の破壊はヨーロッパ諸国に例を見ないものであり、核家族化、高齢化の速度も、福祉の定着の度合とは比較にならぬスピードで進行しつつある。本来、日本国憲法における自由や民主主義の本来的形態としてみても、上からの恩恵的社会福祉やファシズム型の管理行政による社会福祉がその目標とされているのではない。憲法においては、自由と幸福追求は、主権者としての国民の能動的、積極的な参政権行使の目的としてあたえられているのであり、国および自治体は、タックス・ペイヤーに対する奉仕者として、全力をあげての財政的、行政的後見の役割をこそ要求されているのである。住民自治における直接民主主義の諸契機、請願、条例制定請求等々も、その目的のために発動されるよう位置づけられているといわなければならない。現在の日本の都市環境の人間疎外方向への激変に比すれば、都市住民の福祉要求は未だ受動的、恩恵的なものであり、その潜在的エネルギーの引き出し、積極的発動の問題は、日本の都市社会の崩壊と再生の岐路にかかわる問題として位置づけられなければならない。少なくともそれはキリスト教団体のボランティアスクール、などの啓蒙運動や、制度化された民生委員、保護司にのみ委ねておいてよい問題ではない。しかし現実には都民の意識形態においても、ボランティアスクールの研修プログラムにおいても、その理論的講義においても、都市住民の位置づけは、受身的形態にかたよりすぎている。自治体の研修においても同様である。今後は地方自治体や、住民福祉の地域社会における担い手とされている社会福祉協議会においても、住民の主体的運動を活かし、情報の提供、地域社会福祉計画の策定、財政、施設面での協力、専門職員の助言などに積極的に取りくみ、上からの恩恵的福祉の発想を変革すべきであろう。また地域住民においても、5年前までは、老人福祉を国や都が中心となっ

て行なうべきものとするものが多く(65.6%)、近所に住んでいる人達を中心となってやるべきだとするものは8%にすぎない(昭和46年12月、与論科学協会による老後に関する意識調査)。今日、都市住民の先進的部分は、こうした乞食の福祉、ばらまき福祉の受け手としての老人問題の古い形態を脱却しつつある。東京都は、昭和60年には人口全体の11.3%が60才以上の高齢化社会に急激に変貌する。くらし、すまい、健康、リハビリ、介護などの無限の福祉要求は、核家族化の進行するなかで、好むと、好まざるを問わず噴出して来る。その深刻な問題の根本的解決においては、以下にのべるような、積極的能動的、かつ主体的な住民福祉の運動体の成長が極めて重要な役割をもつものとなるであろう。以下の「杉並老後をよくする会」をはじめとする実態の報告は、こうした老人福祉の新方向の萌芽形態の紹介として行なわれるものである。ここにおけるコミュニティ・ケアの新形態は決して老人福祉の地域社会へのおしつけと、行政の責任解除を意味するものではない。むしろ日本の社会での、下からの変革と価値転換の時代における、地方自治体の福祉行政にあらたな無限の課題を課するものである。

## 第二節 杉並老後をよくする会の先進的形態

杉並老後をよくする会は、昭和51年5月現在会員368名からなる、老人福祉のボランティア活動の無党派の主婦を中心とした組織である。40代の層を中心とし、30代40名、70代40名と老年、壮年、から青年層へと年齢的にも広い幅をもっている。また男性57名をふくみ、職業的にも家庭の主婦以外に職業の多様性をもっている。昭和47年6月設立当時の90名に比すれば、生々発展しつつある組織であることがわかる。一見平凡なこの住民組織はよく見ると、そこに、草の根人権意識を根底にすえた、市民社会の住民自治が見事に開花していることがわかる。この会についてのこの調査報告は、昭和51年2月3日、会の責任者との研究会、聴き取りテープ、をはじめ学生による老人介護、会の実際の仕事に対する参加の経験、また私自身の会の学習会や総会への参加の見聞をもとにして書かれている。現在の活動の組織形態としては、ボランティア活動部、生きがい対策部、自治研究部、広報部、結婚相談、などにわかれているが、組織、規約ともに形式主義におち入らない、生き生きとしてダイナミックな活動形態こそがこの会の特質であろう。

リーダーのSさんの経験談をのべてみよう。自分の親達の老後を介護した痛切な経験から、めぐまれた婦人達の慈善的ボランティア活動にも加わり、その限界も知り、医療の荒廃も、献身的な組合病院のよさもわかるようになる。さらに、行政へも働きかけ、そこで、官僚主義の尊大と非民主性をも知りながら、自治体行政と対立

せず、ねばり強くこれを協力者に仕立て、実践による教育と感化をこれに及ぼし、区議会にも請願活動を行ない、自らも区政に目ざめ、やがて都政の学習を行ない国政にも開眼してゆく。そしてそのなかで既成の巨大施設中心主義の老人ホームの長所も欠陥も知る。入浴にせよ食事にせよ、およそ非人間的な扱いに陥りがちな現在の老人福祉の巨大施設収容主義の限界を突破する方策として、小規模多目的施設を杉並に建設することを皆で考え出している。ここでは福祉施設の専門家から設計建築家、医師、医療事務員まで加えてその青写真を住民自らでつくり、現在その実現に努力する運動が進展しつつある。草の根のヒューマニズム、人権意識が生活に即した地をほう運動の中で根をはり、成長し開花し、自治体の民主化に結実してゆく有様が、あたかも植物の生長の実験のようにそこに見事に展開されている。それは決して空虚なロマンチズムや理想主義というものではない。福祉や行政やボランティアの、今日の日本の社会における限界を知り、そのうえで、あるべき老人福祉の姿がえがき出されているのである。私が大学の教師として、その運動のなかで働く学生達を観察していると、あたかもリトマス試験紙のごとく、その運動が本物の生きた活動体であることがわかる。学生達はそれによって人間的に成長してゆく。今日の青年は表面のニヒリズムにもかかわらず、内面、常に本当の人間の開花発展をさがしとめているのである。草の根人権主義と草の根民主主義に基く住民福祉の発展は、育ちゆく学生、生徒に対しても大きな教育的効果をもっている。それは形式的授業や研究調査からは得られないものである。大学、高校教育への、住民福祉の研究と活動の組み入れは、今後考えてみる必要がある。学生のみでなく会報35号をみると、会員のKさんは「老後をよくする会」との出合を次のようにのべている。「姑をガンで見送り、疲労の中で会の呼びかけを知り、身近な地域で続いている献身的な活動を何が支えているのかという新鮮な驚きとともに、姑を看病したその重荷を思い、さけては通れないと感じ入会した。安易な考えは何事も解決しないことを知り、先輩の無言のガンバリにどんなに教えられたことか、一つの思想や宗教に片寄らない、普通の平凡な人達のみんなの老後をよくしようという願いが、この会の四年間を支えてきたことを知った。福祉とは誰かえらい人がしてくれるのではなく皆と共にするものだ。」会員の一人一人にこれだけの草の根人権主義の意識変革を起させるこの会の実践力と感化力は高く評価せざるを得ない。

四年間の歩みを年表でみると、昭和47年6月の一番ヶ瀬教授による「現代の老後問題」の講演に始まり、都養育院の見学、見学感想を要望書として都に提出、巨大施設の意義と限界を知り、47年8月に始まる第一回の実態調査、区議団への要望書、となる。以来十数回に及ぶ実

態調査や対区、対都の交渉、行政の側の給食サービス、友愛訪問制度への協力、憲法の学習会など、空論に走らぬ、きめ細かい実践がそこに展開され、昭和51年6月、四周年総会を迎えている。尊大な行政官の住民軽視はしばしば批判されているが、この住民福祉の運動体に対しては、住民福祉を共に学ぶ態度こそが行政官には求められていることを知るべきであろう。会報のなかで東京都の民生局や老人福祉の局長、幹部が誠意をもって対応しているのを見るのはせめてものなぐさめである。会報15号でリーダーのSさんは次のように自問自答する。「この頃考えさせられていること……いったい、弱い人、困っている人、善良な人々を、いやがうえにも苦境へ追ひこもうとする元兇は誰なののでしょうか？ 請願、陳情、要望運動が、形の上ではいかにも聞き届けられたかのごとくであっても、いっこうに予算化されず、もろもろの制度は相変わず実情にそぐわないで、落ちこぼれる方が、ずっと多い。こんな暮しにくい状態をもたらしている“何が、その正体なのか”を私たちはもっと、かしこく、シッカリ学び考えなければならないし、カカトが地面から離れないように踏まえながら、少しずつ輪を拡げ、他の団体とも掛け合わなければ、大きな障害をのりこえることは難しいと思います」。この会は政党色をもたない。それだけに地底からわきおこるこうした疑問に答えるだけの能力を保守、革新をとわず、地方自治体の議会政治の当事者とはたなければならない。この会のリーダーの歩みを見ると、高校時代、慈善型のボランティア活動を経験した一人の少女の歩みは、老人福祉の戦後のあゆみでもあることがわかる。杉並老後をよくする会は、在宅の老人の介護を中心とする運動体であり実践体であるが、今日の貧しい老人福祉の行政を、給食サービスの面において、友愛訪問の制度においてよくカバーしている。しかもそれは行政の下うけ団体とはならず、かえって行政に対するパイロット・ランプの作用をも持っている。その小規模多目的施設は、そのプラン自体の巧拙にとらわれる官僚的発想からのみ見てはならない。一階に浴室、機能回復訓練室、食堂、作業室、二階に特別養護老人ホーム、三階に老人病院をもった、公園、庭園内のその施設は、老人介護の地道な経験が生み出した産物である。それは施設が積極的自発的能動性をもった住民福祉の組織にくみ入れられて、新しいコミュニティ・ケアをつくり出す方向性をも示している。それはまた私のいう住民運動類型論（「自治体憲法学」第5章参照）の行政の住民自治への参加の萌芽型が生まれる可能性をも予告するものといえよう。管理社会のなかにおける行政権の肥大化の傾向は、福祉社会のなかにも巨大な影を落さざるを得ない。しかし私は、だから行政国家は抵抗し難い必然性をもつものだとはいえられないし、ニヒリズムにもおち入らない。地域住民の生活こそは新しい歴

史をつくる。いくつかの住民福祉の運動体はまだ小さいが、明らかに新しい社会の発展方向、福祉社会と住民福祉への新しい方向性をも示している。その芽を育てることは地方自治体の公務員、研究者の新しい課題である。

### 第三節 住民福祉の諸形態の研究

上述した杉並の会は、介護の実践活動と研究活動とを総合した運動体であるが、各地に芽生えつつある住民福祉への関心は様々の形態をもっている。在来型の老人クラブ的存在ではなく、かなり主体性をもって、プランニングし、運営している小規模な住民運動団体の例として、東京都小金井市の小金井老後問題研究会を取りあげてみよう。この会は老後問題を考える所から出発している、運動体としてよりは、婦人層が老後問題とは何かを学び合い話し合う会なのである。草の実会、小金井母親連絡会などの老人問題の学習会を母胎に、昭和46年発足している。会員は102名である。初期には小金井市公民館主催の婦人学級の企画運営を受けもち、この公民館の講座終了後、大量の会員をここから獲得している。最近の公民館の大部分は、今なお、お茶とお花の会を脱してはいないとはいえ、国分寺市立本多公民館のように、市民の主体的提案を土台として、老後、教育、憲法などの様々の住民自治の芽をはぐくんでいる所が出てきている。こうした講座運営における主婦層のエネルギーは決して軽視できない。問題は更にそれを運動体としての住民運動に発展させることができるかどうかにある。小金井老後問題研究会は公民館の講座を、さらに住民福祉の主体的実践にまで結びつけた会として、注目されてよい。この会はやがて石垣純二氏などをまねき独自の老後講座をもつようになる。一番ヶ瀬氏、地主氏などによる年金問題の講演はその後、杉並老後をよくする会などとも結びつき、国会に年金についての請願を行なうまでになる。またこうした運動から今日の国政のからくりと老人切り捨て政策の実態を知るようになってくる。身近な具体的問題を実践に結びつけようとする努力は、板橋養育院の見学からさらに、巨大施設中心主義ではなく、身近な所におけるリハビリ・センターの設立に向けられてくる。昭和48年4月以来、小金井市議会に陳情し、注目すべきことは予算のつかない趣旨採択などには屈せず、三度目に40万円の予算を獲得している。こうした努力に板橋養育院の専門家の協力が加わり、毎月、水曜日老人リハビリ相談日が小金井市福祉会館にもうけられている。その運営は行政に対する協力というよりは、小金井老後問題研究会の企画運営に自治体職員が後見、参加するという型をとっている。板橋養育院の職員の参加も自発的参加といえるであろう。自治体職員の住民福祉の運動体への参加は、むしろ最も重要な公務の一形態として考えられなければならない。都立大学の都市研究において

も、各種の住民福祉研究の経験から見て、住民に奉仕しつつ、研究し、かつ学生を教育するという形態こそがのぞましい。上からの権威をふりかざしての形式主義的な調査であってはならない。住民は官僚主義に対する、また真実の生き方を求める若い学生に対する、最良の教師である。こうした相互信頼による共同の研究の姿勢のなかで新しい住民自治、地方自治の研究を仮説として提起し、検証を重ねて行く方向から都市研究の新しい方向性も生まれて行くであろう。大学の教員は調査マンではない。しかし住民福祉の内在的実態研究は単純にみえながら、形式主義的調査研究よりは少なからぬエネルギーと努力を必要とするものである。小金井老後問題研究会と共同でこの会のアンケートの簡単な集計を行なった。会員は60代50代の女性に集中している。そして老後問題の専門的学習、仲間との話し合いを通じて社会福祉を進めようという志向が強い。この点、老、壮、青のはばひろい年代を持ち、小規模多目的施設などをつくらうとする杉並の会とはやや異なっている。今後の方向としては若年層との連帯がかなり切実に求められ、小金井市の老人福祉の青写真、理想像も求められている。

昭和51年7月30日大阪府の老人福祉課を訪問調査したが、杉並老後をよくする会のような組織性主体性と積極的自己計画、展望をもった、住民福祉の自己組織は大阪府にはまだ存在していない。もとより大阪府は他府県同様、家庭奉仕員、友愛訪問制度の助成（51年度1,242万円）、医療ヘルパーの試行調査などを行なっており、在宅老人の福祉に相当の努力を続けている。大阪の老人福祉の巨大施設のモデルケースとしては、大阪福祉事業財団の経営による大阪府立城東老人ホームの一群の施設がある。鉄筋5階の6億の建築事業費による、養護、及び特養の施設のまわりに、乳児園、保育園、ちえおくれの子どもの収容施設、診療所があり、コンビネーション・スタイルの長所を発揮したモデル施設である。老人の居室で居ながら保育所の内部が向い側に見られ、明るさを与えている。この施設の運営において特徴的なことは、地域社会との連帯が常に考えられている点である。昭和51年5月から、老人大学を開校し、隣接地区を福祉地区として育成することを目的に、老人の自由参加による講座をもうけている。将来目標としては地域の老人福祉の活動の中心センターとする目標をもっている。社協会長であるこの老人大学の学長が「社協の育成に努力してきたが成果はあまり出てこない。自らの町を自らの意思でつくってゆく住民生活の増進を進めてゆく所存である。自主的な活動をすすめてゆくとともにその成果を他地区に波及してゆきたい。」とのべていることは、既成の福祉団体と今後の住民福祉の新しい方向を示唆するものといえよう。老人達のみでなく若年層との交流も求められている。この老人大学の他に福祉学級の夏期講座も計

画されている。住民による主体的、組織的な住民福祉の自己組織がここから生まれてくるかどうかは今後の課題であろう。現在少なくともいえることは、巨大施設中心主義、孤立主義から地域社会との連帯のうえに成り立つ住民福祉の新しい方向をこの福祉事業財団も求めつつあるということである。東京、大阪を問わず、自治体の民生、福祉関係の巨大施設は、施設の近代的科学的機能を、地域社会から孤立した独善的なものとして位置づけ運用してはならない。常に住民の側に働きかけ、協力を求め、教育し、また住民の側からも官僚主義に対する批判と、施設の近代的機能の活用についての積極的提言と、さらに批判、提言にとどまらぬ、協力があるべきであり、将来方向としてはむしろ住民主導型の福祉が考えられるべきであろう。住民福祉と自治体行政、国の中央集権的積極行政による福祉と住民福祉の関係については様々の問題がある。そのすべてをここで論ずることはしない。それは福祉専門家の課題でもであろう。ただ私は、草の根民主主義の出発点となる草の根人権主義の立場から、自治体福祉行政の新しい方向性をのべたに過ぎない。

老人福祉は高齢化社会に急速に変貌してゆく、日本のすべての人々の問題であり、その点で新しい住民福祉の突破口となる可能性をもっている。しかし福祉全体を見わたせばまた多種多様な問題がそこにある。心身障害者の問題は老人問題に比すれば、これを住民福祉として展開するには様々の困難がある。8月7日、小金井市障害児（者）問題研究会（会員約100名）、小金井市手をつなぐ親の会（ちえおくれ児童の親の会）との座談会を行った。ここでは障害児の問題は潜在化し、母親が私的に閉塞した状態から脱け出せないという問題が先ずある。住民福祉の問題として地域社会全体の問題として軌道にのせる前段階の問題がある。この点、すべてが老人となる高齢化社会の老人福祉の問題とは異なる。それでも日本社会の福祉と教育の貧困は学齢期に達した障害児の母親を、この児のためならなんでもやろうという決意にふみ切らせ、社会的実践にふみ切らせずにはいないのである。障害のある幼児の集団訓練施設（精神発達遅滞児通所訓練施設）「小金井市立ビノキオ学園」は小金井市手をつなぐ親の会の、何人かの主婦の、こうした決意に出発した住民運動から生まれた。プレイルーム、観察室、内科、精神科、言語訓練の診断、治療をふくむ144平方メートルの施設はこのようにしてつくられた。大阪府寝屋川市の肢体不自由の幼児の通園施設も親たちの5年余の運動の所産であり、すべての職員の保育参加（事務員、バスの職員）が行なわれ、その特質は事業、職務分掌の組織運営体制にうらづけられているという。障害児をかかえて母親が一人暗い気持ちで病院をたずね回りさまようという状態は、このような住民福祉の進展によっ

て解消されはじめているといえよう。

障害児の母親は若く、エネルギーに満ちている。思春期の発病にはじまる精神病の場合は、保護者の高齢化、病気への偏見、プライバシーの問題をより深刻に内包させ、住民福祉の自発的展開はより困難に満ちている。東大教授、呉秀三のいう、精神病者に生まれた不幸に加えて、日本というこの特殊な人権意識の社会に生まれたとする二重の不幸の状態は、施設と向精神薬のめざましい発達にもかかわらず、今なお根本的には解決されていない。巨大施設中心主義と隔離主義はこの領域では、住民の実生活のなかでは、通常化しているといえよう。このような状況のなかで、東京都世田谷リハビリテーションセンターの設立は画期的意義を有するものである。それは老人福祉において住民運動の目標とされている、小規模多目的施設を、精神障害者の分野において、都の行政の側が先づ的に実現したものといえる。医学の学会の大勢としては精神病を日常生活の中で治療する方向は確立されている。問題はそれに見合う病院と社会復帰とをつなぐ中間施設の問題である。ここでも科学の発達は社会体制のなかにおける医療、福祉の貧困により、患者の「くすりづけ」といったマイナスを逆に生んでいるのである。精神病のコミュニティ・ケアの中核となる施設として、都のこのリハビリ施設はモデル的といえよう。日常生活指導、療法を行なうデイ・ケア部門（入所者数40人）、作業部門（40人）、就労過程での指導を行なう宿泊施設をもつナイト・ホステル部門（80人）、病院部門（20床）にわかれている。家庭と社会との中間施設として、病院を出ればアウト・ロー的存在としてしか扱われないこの社会の障害者にとっては、福音ともいえるべき施設であろう。問題は、都の上からの施設であり、またほとんど各区ごとに必要と思われる、この住民福祉の地域センターも、東京都にただ一つしかなく、全国的にもその数は甚だ少なく、全需要から見れば、施設側の努力にもかかわらず、文字通りのモデル施設にすぎない点である。こうしたリハビリ施設は、全都、全国にバラまかれなければならない性質のものである。障害者の住民福祉の立場からいえば、日本の福祉はまだ「バラマキ福祉」といった段階にはとうてい達しているとはいえない。今日の状況では地域医療は、公的福祉の責任の私的家庭へのおしつけという面すら生じよう。福祉はなお暗く重い地域住民の私的責任のなかによんでいるといってよい。日本国憲法にいう、すべての個人の尊厳と生命、幸福追求という、人権の最低要求を満たすためには、住民福祉に「よりもっと光を」といふべき段階にあるといえよう。

#### 第四節 小結

福祉の問題は社会的政治的問題であり、経済と国家財

政変革と社会運動などの問題をふくみながら、究極的にはトータルな社会的存在としての人間の問題、人権の問題である。そして地域住民の人権へのめざめは、人々をして問題の社会的政治的解決を求めさせずにはいない。住民福祉の方向と実態の研究については、東京都、大阪府、小金井市ともそれぞれ豊富な計量的な統計の資料は少なくない。しかし私はこの研究の基調としてつねに福祉の問題を人権の問題、人間価値の問題としてとらえた。草の根人権主義の開花なくして、草の根民主主義、憲法にいう住民自治はありえないと考えるからである。そのような原点をふまえずしては、憲法や障害者六法に見られる数百の法律の解釈論も、かえって憲法の人権目的実現の疎外要因となることについてはすでに「自治体憲法学」（79頁、法解釈と人権価値）においてのべた。

今日、住民福祉の方向が住民の自己組織の発展と拡大に求められるべきこと、都民の9割がコミュニティを求め、生まれ、育ち、かつ老いて行く社会での老人福祉を重視していることなどの、都の調査結果によっても明らかである。近所に寝たきり老人があれば介護するという、地域でのボランティア活動に意欲を示し、生きがいを求める都民が50%にも達していることは、深く注意しなければならない（昭和51年3月施行、東京都のコミュニティ意識に関する世論調査）。

以下に本論についての若干の注意点をのべておく。第一に、本論では憲法における住民自治の再出発の原点を、常に住民の自己組織による主体的能動性に求めた。上からのリードによる老人福祉の御用団体についてのべているのではない。

第二に私はこうした主体的福祉の自己組織の拡大により、権利としての住民福祉発展の母胎を見出そうというのである。受動的乞食の福祉は、恩恵としての福祉、福祉権のプログラム性と空洞化、しか生み出さない。

第三に福祉見直しなどとはいえない福祉の低成長時代においては、施設の拡大も決して怠ってよい問題ではない。中心施設はまず必要なのである。板橋の都の巨大な老人施設も幾多の欠陥を指摘されながらも、住民福祉の基地としての役割を果たしていることが、本論からも推察されるであろう。国や自治体の福祉施設と住民福祉の自己組織は相反するものではない。基地とトーチカとの関係に立つもので相互補完的であるべきである。地域小型施設万能論をとるものではないのでこの点は注意しておく。

第四に、コミュニティ・ケアの強調は決して国及び府県の怠慢を免責するものではない。かえって、行政官の地域社会へ密着した住民の奉仕者としての役割を強調するものであり、国の財政的、行政的、後見的役割を無視するものではない。コミュニティ・ケアとは「うば捨て」の現代版をいうわけではない。そして住民の立場に

立つ福祉を重視せず、はては精神障害者を廃棄物から、さらに治安対策の対象としてとらえるごとき、一部法学者、中央官僚のアナクロニズムに対しては、これをきびしく批判するものである。財政的後見なく、かえって障害者を犯罪視するがごとき発想は、日本国憲法の人権感覚とは全く無縁のものであることを強調しておく。

私はここで憲法学者としての立場から、将来あるべき住民福祉の方向性を示すことを基軸にして、限定して論述を進めてきた。老人福祉は、今日への方向性を、すでに戦後30年の努力のなかにもってきている。将来の展望とは逆に、歴史的発展のプロセスを総括することにより、私のように最も重要だと思われる一つの問題点のみからでなく、多面的に老人福祉の方向性をさぐり出す努力も必要である。以下にこのような観点から老人福祉の戦後の歴史的総括を老人福祉の専門家である橋本助手の論文により行なうこととする。以下の各論は本質的には独立の論文である。その独自の創造性には、何らのわくをもはめなかった。

—以上—

## 〔各 論〕

### 戦後老人運動の展開

——東京都を中心として——（橋本宏子）

#### はじめに

昭和37年2月、老人福祉法の制定を要求して、日本老友新聞は、こうのべていた。

「……各都道府県の老人福祉関係者はもとより、1万2千の老人クラブ100万の会員が立上って、本法制定を叫んで、自己の信ずる代表者を応援し、これが通過を確約せられたい。なお、各都道府県の関係者並に老人クラブ代表は、一日も早く会合を開き、自己の投票せんとする代議士、参議院議員を訪問し、あるいは、請願書を取りまとめて、審議会に送りあるいは……」と。

ところで今、昭和50年師走23日「高令者の生命を守れ、暮らしを守れ老後保障要求集会」の闘争宣言は、こうのべている。「……健康をうばわれ、生活をおびやかされ、いまのいま、老人たちは病気に倒れ、また自殺していく、老友たちよ、全国の仲間たちよ、いまたたかわなくて、いつたたかいたちあがるのか。こんな厚生省はいらない！ こんな大蔵省や政府はいらない！ こんなにも老人に冷酷な政治はいらない！ 嘆き悲しみのうちに沈黙して、無残な死を待つよりは、日本の歴史をおし進める戦列に参加しようではないか……」と。

そこに、我々は、国家に対する国民の、より根源的な人間的生存の権利性の意識の侵透をみるような気がする。



とすれば、それはこのような宣言として組織化された意識の背景にある、老人の生活の、より過酷な現実をも、意味しているといえよう。

本稿では、戦後、特に、昭和30年代以降の、東京都を中心とした老人運動の変遷をたどることによって、現在の老人の具体的意識の特質をとらえる縁としたい。

運動の組織化には、具体的意識の理論化が必要であり、その法理論的構築が、社会保障法学の課題とも思われるからである。

### 第一節 昭和30年代の「老人運動」

昭和25年に制定された新生活保護法は、旧法で一括して規定されていた保護施設を、六種類に分け、そのひとつとして「養老施設」を規定した。しかし、それはあくまでも、「老令のため独立して日常生活を営むことができない者で、適当な扶養家族のない者」という要保護老人に対する収容保護施設を中心にするものであった。

従って、適当な扶養家族のある老人は、多くその私的扶養に依拠することが想定されていたとみることができる。

また、老人の側においても家族制度にかわる新しい人間関係や価値体系については、それを抑止する力が、依然としてつよく働き続けたともいえよう。

ところで、朝鮮動乱を契機に高まった再軍備化の動きの中で、社会保障予算は、削減され、特に、昭和29年のいわゆるMSA軍事予算のもとでの生活保護の打ち切りは、1千万人にのぼるボーダーライン層を創出した。

そしてこの頃から、施設への入所事由も、直接的戦争被害ではなく、扶養者なき者が1位を占めてくるが、同時に疾病や扶養者扶養能力なき者の入所もめだってくる。

また、60才以上の存院者の割合も昭和25年の44.8%から昭和28年には、64.9%に増加することになる。（東京都養育院調査）

昭和30年2月の横浜市「聖母の園養老院」火災の惨事を機に、老人福祉施設の改善を含む老人福祉への要求が、養老施設経営者及び管理者を中心に追求されるようになったのもこのような、要保護施設の一定の変化を背景とするものであろう。このような老人福祉への要求は、具体的には、老人福祉法制定要求としてあらわれることになる。

ところで、老人福祉法の制定要求は、養老事業関係者だけでなく、老人クラブに参加する、中間層老人の要求でもあった。

昭和26年以来全国社会福祉協議会の主唱で行なわれた「としよりの日」設定運動や老人クラブの結成が、新しい価値体系や人間関係を抑止する老人の意識を吸収していったことは否定できないであろう。

そして、これらの老人層の意識が、講和発効後の政治

的反動期に激しく展開された家族制度復活論に迎合していったこともまた事実と思われる。

しかしながら、昭和30年以降の高度成長政策の展開と共に、技術革新において独占資本は、家父長制家族制度を桎梏と感じ、むしろその排除を政策的に要求しうるに至る。

自らの価値体系を正当化するところの、イデオロギーとしての家族制度論の喪失は、（昭和30年代にいたり、技術の近代化が生産に果してきた老人の役割をうばうことによって）、より具体的な疎外感を経験しつつあった中間層老人に、より大きな精神的打撃を与えることになったことは、否定できないであろう。

特に、昭和20年代前半の世論調査において、子供に老人の扶養を期待するとこたえていた総じて80%以上をしめる壮年層が、現実には老後をむかえつつあったわけで、その動揺は、さらに大きかったといえよう。

いずれにしても、このつよい精神的動揺が、昭和30年代前半においては、老人クラブの老人を中心とする老人福祉法制定要求に、反映したとみることができる。老人福祉法とともに、老人に対する敬愛の義務をもちこんだ、老人憲章の要求が、きわめてつよく主張されていることはこのことを示すものであろう。

つまりこれらの老人が、現状に不満をもちながら、それを根本問題にまでほりさげ、さらに具体的にどう要求をだしていくかについては、きわめて未自覚であったともいえよう。

例えば日本老友新聞は当時をふりかえり「老人福祉法を制定せよと要求するだけで、何をどのように要求して法律案を作るのか考えていなかった」（昭和37年7月1日号）とのべている。

それは施設老人を背景とする全国養老事業関係者の運動が昭和20年代後半の社会保障予算のひきしめ、貧困化を背景として、一定の具体化案をもつての老人福祉法要求であったこととは、一定の相違をもつものであったように思われる。

いいかえれば、この期の中間層老人にとっては、家族扶養から逸脱した施設の困窮老人と異なり、経済的、身辺的介護の場としての家族が、相対的な安全弁となっていたことが、その決定的相異であったとみることもできよう。

すなわち、昭和30年代前半の老人運動は、老人福祉法の制定を通じて、老人年金・老人手帳・定期検診・軽費診療・職業指導・在宅老人訪問員等の要求を、具体的にかかげながらも、運動の背景にある意識構造は、必ずしも同一のものではなかったとみることができる。しかも要求の主体である施設老人もまた、運動の主体ではなかったのである。

こうした動向は、昭和20年代の前半に創設された失対

事業に働きながら、老令期をむかえつつあった、働く老人の意識構造とも、またまじわることはなかったといえよう。

以上のことは、昭和34年、国民年金制度が実施されるに及び、今度はその制度内容に対する不満が、国民年金制度反対運動の方向ではなく、老人福祉法制定要求へのいっそうの盛り上りを促がすことになったことに、象徴的に示されているといえよう。

その結果、老人福祉法は、ある意味で、老人クラブ老人の趣旨にそった、多くの理念規定を含んで、昭和38年にその成立をみた。同時に、同法は、所得保障・医療保障については、具体的な施策を欠くものとなった。

むしろ、老人福祉法と同様第48通常国会で成立した「改正緊急失対法」は、基本的な老人福祉の退行さえ示すものであった。

## 第二節 昭和40年代前半の老人運動

老人福祉法の制定によって、同法10条による健康診査が、保健所を中心に行なわれることになった。昭和40年以降、民主医療連合会（民医連）は、この健診活動に積極的に取り組み、昭和42年には、定期活動への定着をみたといわれる。その過程で、老人福祉法が、本来的にもつ欠陥、つまり健康診査課目が限定されていること、実際に疾病が発見されても治療もできない、入院もできない、という事実が、老人自身にも切実なものとして意識されていったといえよう。

また、昭和46年の国民健康調査によれば、65才以上では、10人中3人が有病者であり、また10年間で、その有病率は、他の年令層に比し、もっとも高い上昇を示している。

いずれにしても、老人福祉法のもつ根本的欠陥が、制定当初より、その運用の過程において、むしろ老人に意識されていったことに注目したい。

ところで、この老人健診活動は、昭和38年の失対闘争の反省として、地域住民との連帯の必要性を痛感していた全日本自由労働組合（全日自労）と民医連の共闘による集団検診活動をふまえて、急速に発展したものといわれる。この集団検診という場を通じて、全日自労の高令労働者は、地域老人と、一定の結びつきをもつことになる。その過程で、昭和42年から、従来の老人クラブとは別に、自分たちの要求をだしていく、たたかう老人クラブとして民主老人クラブが形成され、健康診査の内容充実、老人医療無料化などの要求が、高令労働者・一般老人の共通の要求として顕在化していった。

昭和41年の都議会汚職に端を発した都民労働者の刷新運動が、さらに翌年の都知事選における革新知事実現へと発展したことも、これらの運動を、鼓舞することになったといえよう。

しかし、この老人運動の質的転換の方向を示した決定的契機は、昭和30年代の老人福祉法制定期とことなり、地域の中間層老人にとっても、自己の問題が、まさに精神的打撃の問題だけでなく、具体的に医療費の逼迫という経済的貧困の問題になりつつあったことであろう。

老人自身、経済成長に対し、免役であるだけでなく、（注 現代のエスプリ №87 三浦文夫「概説Ⅱ・老人問題の所在」P17）それを補なっている労働者の賃金の本来外の使途による、老人扶養も、実質賃金の低下、社会的な購買力のおしつけによって、何よりもまず、経済的により悪化してきていたとみることができる。

このことは「1960年代後半に入ると、かねてから指摘されていた、家族的・地域的を相互扶助機能の現実の崩壊が顕著に現われてきた……（その結果）経済計画は、これら家族的・地域的な相互扶助機能を与件として取扱ってきたが、その崩壊により、これを変数として取扱いその代替物を考えざるをえなくなった」（注 福島正夫編「家族政策と法—総論」利谷信義『戦後の家族政策と家族法』P163）とさえ表現される。

このことは、本来、低所得層老人（市町村民税非課税世帯以下）の利用を目的とする養護老人ホームに、事実上それ以上の世帯に属する老人が、「世帯分離」という紙上操作によって入所してきていることにも示される。

中間層老人の利用を目的とする軽費老人ホーム入所者の1ヶ月あたりの負担額は、地方自治体の補助・国庫補助をうけて約1万円だが、例えば厚生年金受給者の平均受給額は7,500円（昭和43年9月現在）で約3千円不足することになるからである。

こうした傾向は、この頃より、養護老人ホームにおける無業の女子で女学校卒の老人の比率が高まってきていることにも、あらわれているといえよう。

昭和40年12月・総評・中労連が、生活と健康を守る国民大行動を、提起し、国民の生活と健康を守る、すべての要求をほりおこし、その実現のために、ねばり強い運動を展開する姿勢を示しつつあったことは、まさにこうした中間層老人の生活の変化に対応している。老人の経済生活の逼迫は、老人自身の運動と同時に、老人を扶養するものの生活闘争をも、もたらしたといえよう。

従来の賃金闘争の枠をこえて、最賃制や労働条件と、住宅、物価、税金などの要求をうちだし、その相互の関連をあきらかにしていくのでなければ、労働力再生産の場としての家族の生活が保障されなくなってきていたとみることができる。

こうした中で昭和42年には、老人のおかれた実態をあきらかにし、老人の要求を組織化する目的で、第一回の高令者集会在が、総評・社保協主催で、開催され、先全日自労全国老人集會もこれに合流することになる。

この第一回高令者集會では、事実、家族の扶養から逸

脱せざるをえない老人の状況が、報告されている。

そして、この集会を契機に、労働運動における生命と暮らしを守る闘争の位置づけが、重要視され、各労働組合では、高令者の要求と組織化に大きな関心をもちはじめ、老令保障要求運動が、労働組合運動にも定着のきざしを示してしてきた。特に43年頃から、公害と共に、社会保障は、生命と暮らしを守る運動へのとりくみの一環として重視されてくる。

この公害を中心とする生活闘争としての市民運動の盛り上りは、民医連だけでなく、地域活動を通じて、その他の労働諸階層との一定の連帯を深めることになった。

（注 1960年代わけてもその後半に顕在化する市民社会的様相は、市民運動を発生せしめるひとつの条件であった。労働組合が労働諸階層を基盤とする組織のなかで圧倒的な地位を占める闘争団体であった時代は徐々に推移していた「賃金と社会保障」№562 沼田稲次郎『労働運動における生活闘争のいちづけについて』）

このように、昭和40年代前半においては、高令者諸階層間、さらに労働組合および労働諸階層とのそれぞれの間に、一定の共闘が進んだという意味で、昭和30年代の老人運動とは、質的に異った段階にたちいたったとみることができよう。昭和44年、東京都が国に先だち、70才以上の老人に対し、一定の条件のもとに老人医療の「無料化」を決定し、またこの頃より、各野党が、老人対策を、あいついで発表する等の動きも、このような背景の中で、正しく理解されるところであろう。（注 昭和45年、社会党国民の老人憲章 民社党老人対策基本法）

しかし他面このような、老人運動の一定の前進は、老人問題の深刻化とあいまって政府側の老人の組織化へのとりくみをも、促がすところとなった。

こうした中で昭和30年代の老人福祉法制定要求の主体となった老人クラブは、（先の老人医療無料化運動に一部合流しつつ、なお大方はそれとは別に）昭和43年には全国老人クラブ連合会の主催する初の全国老人クラブ大会を開き、しかも、それが昭和45年以降、毎年開催される（労働組合ぬきの）「豊かな老後の国民会議」の、一主流となっていく。

その結果、昭和40年代前半においては、以然として相異なる、老人諸階層の運動の流れをも、その後半にもちこむことになった。

### 第三節 昭和40年代後半の老人運動

昭和45年には、「勤労国民のいのちと暮らしを守るたたかい」という総評70年度運方針の重点目標のなかで、公害とならんで「老令保障のたたかい」が、緊急の課題としてえられた。（注1 イタリアの1968年から69年にかけての年金ゼネストが、日本の労働組合の幹部、活動家に与えた影響は、大きかったといわれる「賃金と社

会保障」№617 P45。）今日の労働者の多様な要求闘争のうえに新しい運動のパターンを対置するという意味でのこの「生活闘争」——（勤労市民としての立場で、その諸要求の実現のために行なう運動——注2 「私は生活闘争は、被害者集団の連帯を基盤とする市民組織の生存権のための運動である」という基本的性格を見失ってはならないと考えている」（「賃金と社会保障」№562） 沼田稲次郎『労働運動における生活闘争のいちづけについて』P10）という運動方針のもとで、第四回高令者集会は、過去三回の集会とはことなっただけでいざみられることになった。

この高令者の集会に先だち、同年6月には、総評が老人問題で討議を行ない、老人の組織づくりが焦点とされ

(1)企業別となっている労働組合の体質と共に、(2)老人クラブを中心に着々とすすめられている「豊かな老後の国民会議」などの政府側の組織化が、指摘されていることが注目される。

その結果、昭和45年末、国鉄、全通、自治労、鉄鋼、全金、全鉱、合化、自労の退職労働者と11ヶ所で話あって「聞きとり調査」が行なわれた。

これをもとに、総評が、46年の春発表した「定年退職者の実態調査」の公表は、定年退職者のみじめな生活実態と、要求を、ようやく労働組合に導入することになった。

このことを契機に、（都市交通、日教組の退職女子教員など、官公労の組合が先導的な役割を果たしながら、民間の労働組合も含めて）労働組合による退職者の組織化がみられることは、昭和40年代後半の特色といえよう。

そして、昭和47年11月には、全国退職者の会連絡会議が、結成される。

また、生活闘争の盛り上りは、昭和46年には、全日自労・農村労連・全生連・日患同盟・全商連・新婦人・民医連・保険医団体連合会・日本生活協同組合連合会の九団体が、各組織に共同通達をだすまでに発展し、老人の無料検診と医療の無料化・年金・仕事・住宅等の共通する課題で、地方組織の取り組みが前進している。また失対事業「再検討」に対する高令労働者の闘争は、高令者就労対策活動として、地域老人・地域住民との統一的な要求として展開されつつあった。そこでは医療保障運動を通じて形成されてきた運動の基盤が、労働・年金の要求としても具体化しつつあった。（注 家庭科教育47巻6号。拙稿「老後の福祉増進をめざす運動」P263）

こうした中で、革新都政を実現し、支えるための大きな力に成長しつつあった高令者運動は、母胎となった労働組合、民主団体からうけついただものを基礎にしながら、老令者自身による運動が試みはじめられる。そしてこれが、全国へも、影響を及ぼすことになった。（注 大月書店「社会保障事典」P800）

昭和46年7月には、老人医療無料化運動の過程を通じて形成されてきた、都内各区の老人クラブ・労働組合・医療団体・学者・研究者など、高令者問題に関心をもつ多くの団体・個人が参加し、東京都老令保障推進協議会準備会が、結成された。

特に、注目すべきことは、同年12月には、東京都老人クラブ連合会、豊かな老後のための国民運動同志会が、各労組の退職者協議会準備会、民主団体と共に、老後の保障を要求する集会・行動を行なったことであろう。

「毎年、老人のための予算要求を出してきた。47年度こそはなんとかと思っていたが安心できる状態ではない。老人クラブだけではなく労働組合その他の団体と共に、厚生省・大蔵省にあたれば効果は必ず出るだろう」とする東京都老人クラブ連合会長のことは、「自民党の老人対策として、全国に無数に組織され、レクリエーションなどを通じ、生きがい論をもって、その選挙基盤にされてきた老人クラブの脱皮」（注 因みに、老人クラブは、その運営、要綱下で、政治上又は宗教上の組織にぞくさないものとされ、その助成ほしきに、政治批判とそれにもとづく一さいの活動を返上してきた。）、特に、全国の60才以上の老人の44%を組織している老人クラブの中で、大都市老人クラブの脱皮を意味する。

それは、昭和40年代の前半において、経済的貧困化の激化を背景として、部分的に形成されてきた、民主的老人運動のいっそうの前進と老人諸階層の要求のいっそうの統一化を意味していたといえよう。

昭和46年第五回高令者集会（1万人集会）、第六回高令者集会（1万2千人）を契機に、巾広い統一行動で、急速に大きな前進がみられるのも、このことの具体的あらわれといえよう。（注 こうした中で、昭和48年1月1日より国レベルでの老人医療の「無料化」が実現する。）

この傾向は、昭和47年の東京都老令保障推進協議会結成に続いて、48年2月段階では、日本老友会の都老協への申し入れを契機に、各団体・個人によって「老後保障の問題を、全国民の規模で解決するには、老後保障関係の団体が、大同団結して、大きく運動を統一させる」必要性のもとに、豊かな老後保障をめざす国民運動「全国老後保障推進団体協議会準備会」が形成される動きもでてくるにいたる。

こうして、老後保障要求運動は、「体制側が、自己の内在的矛盾に対応するために、社会政策あるいは福祉政策、社会保障政策というものを、ある程度実施するかまえをみせている」（注 労働法律旬報No.807 P.13 具体的には、老人問題懇談会とあわせて総理府内に老人対策本部設置）中で、昭和47年に正式に結成された都老協は労働組合、民主団体と協力しつつ、都及び国に対して、要求運動を展開する。その過程で、自然発生的に全国各地で発生している「老人パワー」がいずれも、散発的

（恣意的）であり、無組織的（独走的）であるところから、老人組織とその運動の横のつながりを固める必要性が、認識され、あわせて、全国民に、老後保障の必要性を訴えて昭和48年6月から40日間にわたり、名古屋―東京間のゆたかな老後保障推進のための大行進が、行なわれた。（注 都老協17号）その中で、自治体要請にたち上ったり、懇談会に出席したりした沿道各市の老人クラブ会長は、「要求すること、政治批判」の重要性を改めて確認したといわれる。こうした盛り上りの中で、老人福祉法10周年にあたる7月11日には、厚生省内で対政府要求が行なわれ、また、9月15日には、1万人全国高令者集会がひらかれる。

その結果、谷間の老人に特別給付金の新設がもたらされ、都段階で高令者事業団という準公的な組織で、60才以上の老人に仕事の世話をしようという構想が、具体化してくる。

また、横浜・川崎の老後保障推進団体結成、埼玉での運動体発足等、市や区の段階に自主的に老後を守る組織が生れてくる。

特に、6月には、老人ホーム東京都養育院東村山分院老人会が、結成され、国民大行進や、都老協の諸行動への参加がもたれ、都老協の都交渉には、他の老人ホームとも共通する問題として、施設の改善要求がだされることが注目される。そこでは、老人ホームの利用者が、運動の主体となりつつあるだけでなく、老人ホームの処遇改善要求が、地域老人をも含めて老人の共通の要求としてとらえられようとしていることに、30年代に比べ、画期的な前進をみることができる。

#### 第四節 低成長下の老人運動

ところで、48年秋から49年春にかけての経済不況・財政緊縮・石油ショックに続く、物価高騰は、都老協の要求の部分的成果を、希薄化させていった。しかし、同時にそれは、「国民の生活の根底によこたわり、その中心にすわっている中高老令者の問題をかかげて、従って生活の根本の解決をめざす、本当の運動が、発展する土台が与えられた」ことでもあった。（注 都老協の19号江口英一「心の底の底で」）

事実、物価の値上げ、オイルショックの中で、地域高令者の生活要求の中心に、経済的要求としての年金がすえられることになり、対政府、厚生省、国会へ向けての働きかけが強められた。

昭和49年度国家予算編成期における厚生省前の都老協のすわりこみは、昭和49年の「国民春闘」へと発展する契機となっていた。

「国民春闘」における、史上初の交通ゼネストによるインフレ高物価とのたたかいは、あわせて、老人、貧困者、身体障害者などとの連帯をも、促進したとみるこ

ができる。具体的には春闘共闘委員会との協力、失業と貧困に反対する共闘会議への加盟、社会保障推進協議会への参加が、なされている。

48年後半以降の経済状況は、国民全体の生活を、いっそう深刻化し、「食える年金を」というのが、いまや当然の要求として多くの人が、団体から、支援・共闘されてきていたといえよう。

ところで、こうした状況は、老人の貧困を担保していた、家族の経済扶養能力のいっそうの後退を意味する。

つまり、昭和40年代において、少なからぬ中間層老人を、老人医療無料化運動へと動かし背景に、家族の老人に対する経済的扶養能力の部分的な後退があったとすれば、それは今、総じて家族の老人に対する経済的扶養能力の、ほとんど全面的後退をもたらしつつあるとみることができる。

昭和30年代において、いまだ多くの老人の経済的安全弁であった家族扶養は、その意味を失ないつつあるといえよう。

いづれにしても、家族の経済的扶養を、なんらかの前提として、その部分的代位としての国家に対する所得保障（例えば、老人医療費の自己負担分に対する公費負担）の要求は、不況を背景として、逆に、老人の全面的生活をささえる所得保障に対する権利意識を顕在化させていったといえよう。

総評・社保協・失貧共闘・都老協などが、参加する昭和49年10月の「インフレ・不況阻止、生活危機突破、低所得者と福祉を守る中央決起集会」では、「生活扶助基準を3月に対して5割増になるように再々引上げ、年1回賃金スライドと月々の物価スライド制の確立。福祉年金をふくめて、国民年金の最低保障額をただちに3万円に引上げ、年1回の賃金スライドと支給月ごとの物価スライド制の確立。福祉年金受給者をふくめたすべての低所得者にインフレ手当を緊急に支給すること。」等が提起されている。

50年2月に結成される「5年年金獲得友の会」も、（注 国民年金が発足した昭和36年4月1日現在で、50才以上55才未満の人で、36年3月31日までに任意加入をしなかった人で、一定の条件をみたす人については、45年1月1日から6月30日の間に手続をすれば、任意加入できるとされた。それを知らなかった人が、多く現在加入を要求して会を作っている。）こうした流れのひとつとして意味をもつものであろう。

家族を前提とし、家族を媒介として、社会とのかかわりをもっていた、典型的な日本の老人にとって、まず、経済的な意味での家族扶養からの逸脱は、確かに、老人の自殺率の増加や、ボックリさん信仰、あるいは「安楽死」への関心として、あらわれている。

のみならず、経済状態の悪化は、家計補助を目的とす

る家庭婦人の、職場進出をも不可避としてくる。ここに至り、老人の日常生活は、経済的扶養のみならず、身辺的介護の面においても、家族機能からの逸脱を余儀なくされることになる。

こうした状況が、老人達の「いかに死ぬか」への関心を、さらに促進していることは、事実といえようが、他面、その疎外状況が逆に老人達の中に「自我」をめざめさせることによって、全体とのかかわりにおいて、個が「いかに生きるべきか」への関心を、たかめつつあることもまた事実といえよう。

冒頭にかかげた、昭和50年の闘争宣言は、そのことを示しているように、思われる。

まさに、家族に埋没していた「自我」の確立ともいえよう。

このことは、具体的には、昭和48年の国民大行進以来、全国におこっている老後保障の地域運動が結集されつつあり、49年には、「生活できる老後保障の確立をめざす地域団体全国連絡会」が、結成され、それが関東を中心にして、今後全国的な組織・運動を実現するための準備組織とされていることにもみることができる。

50年には、「日野市老後保障をすすめる会」「老後のくらしを守る横浜連絡会」「川崎市民会議」「調布市ゆたかな老後のための市民会議」等が、あらたに誕生している。

ところで、いかに生きるか、とは、生きることの意味を、必然的に問うことになろう。

労働力としての再生産を保障することが、それとして、充分に意味をもたない、老人の生活保障は、直接的に全人間的開花の要求へと結びつく要素をもっている。

特に、家族扶養からの経済的のみならず身辺的介護の逸脱の危機は、家族扶養に埋没していた、老人の全面的生活を、「自我の確立」をへて老人の全人間的開花の視点から、見なおす契機ともなったといえよう。

それは、家族扶養の部分的保障としての、所得保障から、全面的日常生活を、全人間的開花の視点からとらえなおした上での老令保障への権利意識をもたらすことにもなった。

しかも、注目すべきことは、こうした権利意識が、経済不況を理由に、バラマキ福祉を批判するとして、老人医療の有料化や、バスの無料バスの廃止が、提起される中で、逆に序々に、定着していっているようにみられることであろう。

例えば、バスの無料バス廃止の動きの中で、逆に「高令者の国鉄運賃無料化を実現する会」が、結成されている。

理由は、この運動を通じて、ただ高令者に運賃を無料にさせるだけでなく、若い世代の高令者への理解ある遇し方を求めることにもなり、ひいては、当然問題になる

であろう年金の賦課方式の検討にも通ずる意味をもっていることにあるとされる。いずれにしても「年金の額が、もっと高ければ、こういう要求はでてこない」という老人の発言が示しているように、そこには、年金の額が、ただ食べていくだけではない、老人の全人間的開花をめざすものであることが、こめられているといえよう。

そのことは、所得の保障だけでなく、医療保障についての要求にも、同様に反映されているといえよう。

都老協を中心とする、老人運動にとって、「老人医療有料化」という政策方向は、これを阻止するにとどまるものではなく、所得保障としての医療保障からさらに、完全な老人医療の要求への、一段階として考えられ始めている。

各区市での老人訪問看護実施に対する都補助の予算化、さらに東京民医連を中心として、都老協をはじめ、老人医療に関係するあらゆる分野の人々が参加して、老人医療問題懇談会が、生まれてきていることは、こうした方向をいみするものであろう。

さらに都老協の主催する、老後保障運動大学や、活動の拠点づくりをめざす、運動センターづくりのとりくみは、老令保障の将来の方向を、より具体的に示すものと思われる。

昭和49年11月に発足した、東京都高令者事業団も、このような中で、老人の自発的組織をもつことによって、従来の「老人就労」とは異なった民主的組織となる可能性をもっているといえよう。

## 第五節 おわりに

このように昭和40年代において、生存権闘争としての意味をもちつつあった老人運動は、昭和48年後半以降の不況を背景に、さらにその結びつきを深めると共に、全人間的開花への要求を内在させた老令保障としての権利意識を、定着させつつあるといえよう。それは、従来の生存権思想と労働者のそれらも含めてさらに発展させるものとさえ、予想される。

しかし、同時に、昭和40年代において指摘した老令保障運動の「外的な統一の形成への努力に加えて老令保障の実現方法についての具体的な選択の過程で予想される多様な意識構造を、いかに内的に統一させていくか」（注 拙稿老後の福祉増進をめざす運動参照）は、現在においても、なお課題として残されている。

特に、昭和48年の不況は、（地域老人の要求の中心に年金をすえたことによって）対政府、厚生省、国会へと運動の方向をむけていった。その結果、国に対する要求と、老人の生活の場である地域、そこにおける権力機構である地方自治体への要求が、いかなる位置づけをもってとらえられるべきかは、必ずしも明らかではなかったといえよう。

都老協が、昭和51年度において「もっと市や区地域で運動にとりくみ、もっと広く多くの団体や人々に訴えていく必要をかんじ」（注 都老協30号）老後保障をすすめる地域学習交流会を、もちはじめていることも、この点と関連するものと思われる。

その場合、現在なお、桎梏として意識されがちな、婦人の広い意味での労働保障と、老人の身辺介護の保障が、相互支持から、全人間的開花をもとめる共同要求へと統一されるととき、老令保障とのかかわりでみた家族・地域の意味が、より具体的に自覚されるのではあるまいか。

現に、日本伝来の家族制度の現実的崩壊は、もともと「福祉国家」論にとって欠くことのできないライフ・サイクル問題を、政策上の具体的な意識にのぼらせてきている。（注 週刊社会保障 vol.29 No.843. 大河内一男『福祉国家』とライフサイクル）

こうした状況のもとで、老人諸階層の統一、労働運動の連帯と共に、特に婦人保障と老令保障との理論的統一と運動の統一は、ライフサイクル計画における家族・地域について論理の拮抗を、如実に示すことになると思われる。

因みに、都老協の本年度の目標は、

- (1) 高令者の要求をその家族とも共有し民主的な家庭づくりを
- (2) 老人ホーム利用者自身の組織による自主的自立的な生活改善、ホーム改革
- (3) 官制の老人クラブと要求運動を統一し、共同行動を通じて民主的な老人クラブを
- (4) 政治的・経済的要求に加えて、高令者の文化的要求にたいする問題

におかれている。

## 「高校教育を受ける権利」の保障と地方自治権

——東京都の例を中心にして——（青木宏治）

### はじめに

中学三年生の会話のなかで「お前（あなた）は進学するのか」という問が言われなくなって久しい。東京など都市的な生活様式の進んでいる地域では、「どこの高校にするの」と競争心とさい疑心を抱いて進学校を問うように変化し、さらに、学校格差がはっきりしているため進学校の名を聞くことをはばかる雰囲気があるという。これは、高校への進学率が高くなったこと（全国平均で1974年4月で90.8%）の反映であろうし、中学生が「能力」差別によって人間的な成長・発達をつまづきを与えられていることを示しているという、二面のことを含意していると思われる。そして、また、近い未来の社会を

担う「青年」をとりまく成長・発達の内容は、受験やわからない授業、学校格差など教育条件においても、公害、交通事故、非行への誘惑となる社会的環境などの政治、経済、文化を含む広い意味の社会的条件においても失われている。まさに、それらは社会が「青年の成長・発達の権利」を侵害しているという状況にある。こうした現象は都市的地域に先行的に生み出され、量的にも多く、資本主義社会の中心的部分である都市に顕著なものである。社会の全般的な独占資本主義化のなかで「青年」をとりまく環境は、マスコミや交通の発達によって同質化が進んできていること確かであるが、地域的な差異（格差）は、以然、大きいといえる。「青年の成長・発達の権利」を問題とする場合に、この地域的な差異＝条件はきわめて重要である。

ところで、現代社会において「青年の成長・発達の権利」保障のなかで「高校教育を受ける権利」は中心的役割が期待されている。現在のきわめて高い高校進学率に示される国民の高校教育への希望のなかには、単なる受験のための予備校と考えたり、そのためのエリート校への望みをかけたり偏った考えもあるといえるが、多くの国民は、現代のような複雑、高度化した社会において子どもが将来、一人の独立した人間として自らの生活を守り、切り拓いていく上での最小限の「能力」を高校教育に期待しているのである。こうした国民の期待や要求が、「高校教育を受ける権利」を支える基盤にあることを、まず、確かめておきたい。

したがって、現下の東京など都市地域およびその周辺地域を中心に進められている高校教育を求める住民運動は、高校増設といういわば量的な課題とともに、高校でどのような教育が営まれることが「高校教育を受ける権利」の保障になるのかといういわば高校教育の質の課題とを統一しながら進められている。しかし、現実には、前者の面が強調され、後者の研究・運動は問題の難しさもあり遅れているように思われる。

かかる「高校教育を受ける権利」をめぐる課題と住民の運動に対して、自治体としての東京都の果たす役割は何か、ということが問われなければならない。「高校教育を受ける権利」についての問題解決は、全国的な学校制度や教育課程などからなっていると、安易に国の措置にまったり、要求を国に向けていく意見も聞かれるが、以下に述べるように、現行法制上、「高校教育を受ける権利」保障に対する自治体の責務はきわめて大きい。また、「教育を受ける権利」の内在的要請でもある「教育の地方自治」を発展させる上でも、「高校教育を受ける権利」の実態における問題状況に対して、国の権利侵害の拡大再生産にもつながる問題の政策的「解決」の転換をせまるような権利保障の方向と展望を示していく責務が自治体としての東京都にはあると思われる。

そこで、かかる問題意識のもとに本稿では、以下のよう順序で問題提起を若干してみたい。まず、現行教育法制上のしくみとして「高校教育を受ける権利」とその保障の法的しくみを略述して、自治体（地方公共団体）の役割をみる。つぎに、東京都を中心として「高校教育を受ける権利」の量的な面にかぎっての実態を特徴づけ、最後に、東京都における条例による「高校教育を受ける権利」保障に向うべき必要性を提起するつもりである。

## 第一節 高校教育を受ける権利とその保障の法的しくみ

### 1. 高校教育を受ける権利について

日本国憲法は「すべて国民は……ひとしく教育を受ける権利を有する」（第26条）と定め、教育を受けることが教育を受ける者の人権であることを確認している。ここで、「教育を受ける権利」の主体は、すべての国民とされているが、その権利主体の学習要求の保障の必要性からいって、子どもが学習要求の主体であることが強調されて当然である。この子どもをはじめとする国民の教育を受ける権利の保障の意義については、学界などでも見解が分れているところであり、それらの検討は別にゆずることとする。ただ、ここで問題となってくる「高校生」という年代の「青年期」における「教育を受ける権利」主体を一般的な「子ども」という認識を前提に進められるのだろうか、という疑問は残される。この点についても、教育学などの成果によって検討される必要があると思われる。

「教育を受ける権利」は、子どもをはじめとしてすべての国民を包括する人権であることから、高校生などの「青年期」にあるものを含んでいることは当然である。しかし、このことから直ちに「高校教育を受ける権利」を根拠づけることは難しい。少なくとも、「教育を受ける権利」から「高校教育を受ける権利」を根拠づけるためには、つぎの二点が一一定、明らかにされることが必要と思われる。そのひとつは、さきに疑問として述べたことであるが、「青年期」といわれる成長・発達段階にふさわしい「教育を受ける権利」の性格、内容が明らかにされる必要がある。もう一点は、「青年」の「教育を受ける権利」を高校という学校制度を通じて保障することの必要性、妥当性を明らかにする課題である。すなわち、「青年」の「教育を受ける権利」の保障は高校という学校制度による学習＝教育条件を含むものであるか、ということである。

ここでは、後者の点につき、戦後教育改革のなかで「教育を受ける権利」の保障とかかわって「高校制度」がいかに構想されていたか、を確かめることで、その権

利性をその沿革から明らかにする。そしてさらに、現在の時点における高校教育の発展した社会基盤における「高校教育を受ける権利」の保障の必要性にふれて、最後に、国際的な「高校教育を受ける権利」の動向を「高校教育を受ける権利」の保障の必要性を裏づけるかたちで述べておくことにする。

まず、国民の教育を受ける権利を定めた憲法・教育基本法を基軸として進められた戦後の教育改革のなかで構想された高校教育についてみてみよう。その目指された方向を端的に言えば、すべての国民の教育を受ける権利の具体的な保障として、「希望者はだれでも入学できる」高校を設置し、条件整備を行う責任があること——いわゆる高校の準義務教育化——が示されていたことである。「教育を受ける権利」に含まれる教育の機会均等の原則は、学校制度の単線化を要請し、それは具体的には6・3・3・4制の学校制度に実現されている。かかる学校制度のなかにおいて高校は、明治憲法下の教育制度のごとく、特定の選ばれたものの学校ではなく、いかなる階級や階層の子どもにも平等に開かれたものになることがその基本的な性格であった。「教育を受ける権利」にもとづく高校教育の保障についてのこのような考え方あるいは政策は、戦後の教育改革のなかでつぎのようなものによって確かめられる。

「当時の中学校は、国民学校高等科や青年学校と異なり、選ばれた少数の者のための教育機関という性質をもっており、この立場に立ってよい生徒を選抜するのが入学者選抜の意義とされていた。これに対して現在の高等学校は義務制でこそないが、国民全体の教育機関として、中学校卒業者で希望する者はすべて入学させることを立前とし、学区制も法律にその基礎をもっているのである」1954年9月11日文初中660号「公立高等学校入学者選抜について」。

こうして、戦後の憲法・教育基本法にもとづく「高校教育を受ける権利」の学校制度による保障は、希望者全員入学を前提とするものであった。この学校の整備を条件にして、「高校教育を受ける権利」は、いわゆる高校三原則——男女共学、総合制、小学区制——と一体的に行われていくことで実現されると考えられたのである。このことを確認することは、ただ単に戦後の教育改革の出発点を確認するということにあるのではなく、わたしたちが「教育を受ける権利」の学校制度的保障を求めるときに、小・中学校のごとく義務化されてなくても、高校教育を受ける権利として前記のような権利要求を含んで要求していくことは正当であることを明らかにしてくれるからである。

つぎに、「高校教育を受ける権利」の保障についての現代の経済、社会的な基盤は、さきに述べたような戦後の出発点において構想された「教育を受ける権利」の学

校制度的保障の諸原則を修正し、改めることの必要性より、一層、それらの諸原則の充実した実施、発展を要請していると考えられる。憲法、教育基本法にもとづく「高校教育を受ける権利」の保障として「希望者はだれでも入学できる」という原則の実施は、「経済が復興して新制高等学校で学びたい者に適当な施設を用意することができる」（1949年4月10日文部省「新制中学校・新制高等学校望ましい運営の方針」）ようになるまでの過渡的なものとして、延ばされていたものである。それから、三十年を経た今、「高等教育を受ける権利」をめぐる経済、社会的基盤は大きく変化し、よもや、経済的な理由をかかげることはできない（現在の直面する自治体などの財政的危機とは次元の異なる問題である。）

「教育を受ける権利」の国民の教育要求に支えられて高校進学率は、国民の負担を大きくしながらも九割を超えるところにまで達している。このことは戦後教育改革の出発における「選ばれた少数の者のための教育機関」から「国民全体の教育機関」となった高等学校の実現に近づくための社会的基盤がよいよできあがっていることを意味する。そして、「高校教育を受ける権利」は、高校教育を受けている年齢のすべての青年に保障されるべきものとなってきている。国民が「高校教育を受ける権利」を享受するとき、そこでの不公平さ、格差の現状を改めていくには、「高校教育を受ける権利」をすべての青年に保障していくことが、問題解決の第一歩である。

つぎに、現代の高校教育は、近い将来の主権者としての担い手となる青年が「聡明な主権者」（教育制度検討委員会編「日本の教育改革を求めて」勁草版236頁）に成長できるのにふさわしいものでなければならないし、現代の科学技術革命の進展するなかで、それらを創造的に支えて、自らの生活を維持し、独立した人間として生きていくための知力・能力が「高校教育を受ける権利」保障のなかで必要となっている。

以上のような高校教育をとりまく情況から、青年に対する「教育を受ける権利」の具体的な保障は、学校制度を通して「高校教育を受ける権利」の実現の必要性が認められる。また、そこから人権としての「高校教育を受ける権利」保障の点からみるならば、現状における高校教育のあり方は、批判されざるを得ないことも明らかになってこよう。

最後に、これまで述べてきた「高校教育を受ける権利」についての考え方は、国際的な潮流の中でも確認できることを、簡単に指摘しておきたい。（伊藤・真野編著「教育制度の課題」第一法規79頁以下、宮原誠一「青年期の教育」岩波新書など参照）。

それぞれの国において改革への着手時期は異なるが、高校を含む中等教育（secondary education）は、エリ



ート養成の大学予備門であり、それを受けるものは上流階級の特権的な性格から、すべてのものを対象にした普通教育の第二段階として、国民に平等に開かれたものとして位置づけられる傾向にある。そうした動きは、ドイツやフランスなどの統一学校 (Einheitsschul, école unique) 運動やイギリスの「すべての者に中等教育を」(secondary education for all) の要求運動に見出される。世界的に、中等教育は国民の最低必要な教養の確立に必要なものということが認められ、量的な拡大となった。この量的な拡大と国民の教養の確立を旨とする中等教育は、従来の大学予備門的な教育のなかみ＝質を変えることにもなった。それらが、一般に中等教育の総合化と呼ばれるものである。総合制学校 (comprehensive school, integrierte Gesamtschule) は、すべての生徒を同一学校に就学させ、共通教育＝一般教養的科目と教科選択性のある専門教育を併存させる学校である。それらが、世界的な「高校教育を受ける権利」の保障の目指されている方向である。

こうした歴史的かつ国際的な潮流を確認した上で、現代の青年の「教育を受ける権利」は、高校教育が「子どもに対する基礎的教育である普通教育の絶対的必要性」(1976年5月21日最判旭川学テ事件判決)のあるものに近いかたちで保障されるべき意義をもっていることは明らかである。当面、親に子どもの高校への就学義務を負わせることは、法律改正や現状の高校の問題状況などから直ちに、肯定できかねる点があるが、自治体などに「高校教育を受ける権利」にふさわしい学校設置や高校教育の改革を求めていくことは、きわめて正当なことである。

## 2. 高校教育を受ける権利の保障の法的しくみ

一般的に「教育を受ける権利」を保障するための教育条件には、1) 権利としての教育を受けるにふさわしい学校が整備されていること 2) 国民が保護する子どもの就学をさまたげる社会的、経済的条件をとり除いて就学条件整備をすること 3) 国民が保護する子どもを就学させることを義務とすること 4) すべての国民が共通にうける教育が一人ひとりの子どもの発達にふさわしいものとするよう、国家目的実現の手段とならないよう教育の自主性が保障されること、という四つの基礎的な条件が指摘されている。これらの「教育を受ける権利」の教育条件の検討も重要かつ不可欠な課題ではあるが、ここでの「高校教育を受ける権利の保障の法的しくみ」は、こうした「高校教育を受ける権利」を保障すべき主体は現行法上、誰なのかという問題に限定される。すなわち、「高校教育を受ける権利」の保障主体についての法的しくみと問題点ということになる。したがって、教育費が高く、家族の経済的理由による高校への

就学困難や受験教育あるいは文部省の画一的で難しい学習指導要領やそれにもとづいた教科書などが、権利としての高校教育にふさわしくないということなど多くの問題点は、別の機会にゆずることになる。

現行教育法制上、高等学校を含み学校を設置できるものは、国、地方公共団体および学校法人の三主体に限られている(学校教育法2条)。現在、高校はこれららの設置によっているわけであるが、全国平均で66パーセント強(1973年度)が都道府県立高校であり、市町村立高校は、7.5パーセントである。これらをあわせて公立高校といっている。このように、全国的にみると都道府県立高校が圧倒的に多数を占めているのにたいし、東京、神奈川、大阪などの大都市地域では、私立高校の数が相当の比率を占めている。「高校教育を受ける権利」をめぐる教育の機会均等の問題として公・私立高校は重要な論点がある(自治体の私立学校助成金など)。かかる現状の傾向については、次章でよりくわしくみることにして、ここでは、高校設置が都道府県によってその多くがなされている法的しくみを考えてみることにする。

小・中学校は、義務教育に対応して「基礎的な地方公共団体」としての市町村に設置義務がある(学教法29条、40条)。このことは、「教育の地方自治」の原則が現行教育法制を貫ぬいていることを示すものであり、また「教育を受ける権利」の保障上、地方自治が必要不可欠かつふさわしいものであることを表わしている(地自法2条5項、4項)。ところが、高校設置については、「一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のもの」にあたるとして、盲学校、ろう学校、養護学校などとともに高校の設置については都道府県のあたるしごととして列挙されている(地自法2条6項4号)。したがって、現行教育法制上、高校設置は、都道府県が主としてあたる事が予定されていることになる(公立高校標準法3条1項)。さきに示した都道府県立高校が大多数を占めていることは、こうした法制の反映であるといえる。ただし、市町村においても「その規模及び能力に応じて」高校などを設置することができる(地自法2条4項、公立高校標準法3条2項)。

そこで、「教育の地方自治」の範囲内であるが若干の修正をほどこして、高校設置を主として都道府県に負わせることについての条理的根拠について検討してみる。

都道府県が主として高校設置を行うものとした理由は、高校の規模と財政などの能力の二点である。第一の高校の規模というのは、市町村立にしたときに人口が少ないことなどにより、高校にふさわしい生徒数の問題だと考えられる。しかし、戦後まもなくの高校進学率の低い時期なら一定の根拠となりえた規模の問題は、現在のように全国平均で90パーセントを超える進学率のなかにおいては、生徒数の不足による規模の心配はないといえ

る。つぎに、市町村の高校設置能力の点は、主に、財政的なものにあると考えられていると思われる。その財政的な問題の解決は、現在の財政規模の大ききの順位にしたがって市町村→都道府県→国へと上志向によって行おうとすることが簡便なように考えられているが、「教育の地方自治」の原則を十分に踏まえてなされなければならない。とすれば、財政などの能力の限界から直ちに、高校設置を都道府県に負わせるのではなく、「高校教育を受ける権利」と「教育の地方自治」の法理にもとづいた財政構造を創り出す方向が目ざされるべきと思われる。「教育の地方自治」を主張する住民の教育運動のなかにも、国への要求・問題解決を求める安易な傾向があるように思われる。例えば、高校増設への国庫助成などの要求をめぐる設置者負担主義の批判など。

このような点を踏まえると、「高校教育を受ける権利」の確立を「教育の地方自治」の原則を貫ぬいて進めるときには、都道府県立高校がふさわしいかどうかも含めて検討する必要があるのではないかと、という点を指摘しておきたい。

つぎに、地方公共団体が設置できる高校は、どのような高校教育を行うものなのか、について地方公共団体の関わりの点で簡略にふれておきたい。

現行法において、高校教育の目的や性格は、憲法、教育基本法をふまえて学校教育法41条および42条に定められている。その41条は「高等学校は、中学校における教育の基礎の上に、心身の発達に応じて、高等普通教育及び専門教育を施すことを目的とする」と定めている。つとに指摘されていることであるが、高校教育は「普通教育」と「専門教育」をおこなうことが本条の要件である。それは国民にひとしく開かれた高校教育を保障するために必要なものと考えられていた。しかし、現実には、この規定を実践している学校は少ない。普通高校、職業高校（工業、商業、農業など）に隔然と分けられているのが現状である（受験教育が「普通教育」にあたるかどうか疑問である）。

高校教育の目的や性格について、以上のように一応、学校教育法が定めている。しかし、高校設置者である地方公共団体・教育委員会は、かかる簡単な規定にもとづくだけで設置、運営、管理ができるものでもない。地方公共団体は、自ら設置する高校について、大幅な裁量を有している（学教法5条、地方教育行政法23条、33条）。また、それだけ高校教育をどのようなものにして、「高校教育を受ける権利」の保障を行うかについて、設置者である地方公共団体の責任は重いといえる。例えば、設置者がその設置する高校を普通科のみ、商業科のみあるいは併科などを決めることができるのである。

（補）高校教育の内容について、文部省による学習指導要領や検定教科書などできびしく押さえられている

が、「高校教育を受ける権利」の保障のためにも、自治体は、それらの批判と自らの解決方向を教師、住民とともに創り、打ち出すべきときではないか。

## 第二節 高校教育保障の実態と東京におけるその特徴

前章でわたしたちは、人権としての「高校教育を受ける権利」の法理とその保障の法的なしくみについて、大まかにではあるが考察した。そこでは、現在の「高校教育を受ける権利」が多くの課題を背負っていること、そして、その課題を解決していく上で、地方公共団体の果しうる、また、果すべき役割が大きいかも明らかとなった。「高校教育を受ける権利」の保障実態は、量的な側面からみると全国各地域でかなり異なっていると、いえる。ここでは、これらの量的な側面から、高校教育保障の実態を概略みながら、東京都におけるその特徴的な点を指摘しておくことにする。

### 1. 進学率

高校進学率は、高校教育の普及度を示すもっとも重要な指標である。戦後一貫して、この率は、国民の高校教育の要求に支えられて、高くなってきた。そして、大都市地域では、数字的には、ほぼ限界点に達していると思われる状況がみられる。実際上も「高校ぐらい出ておかない」とという言葉に表現されているように、国民は、高校教育を受けることを「義務」に近い感情を事実上、抱いている。こうした国民の要求としての高校教育が、いまや、国民の基礎的な教育となっていることを認め、「高校教育を受ける権利」の保障として、希望者全員入学の原則を確立すべきときに至っていると思われる。

高校進学率として公表される数字は、当該年の中学卒業生のうちで高校（全日制、定時制）への進学者および高専への進学者の割合を示すもので、過年度中卒者の進学が多い定時制高校では、かれらの進学は数字に現れない。その進学率は、I表に示されているように、ここ数年90パーセントを超えている。また、進学率にほぼ平

表I 高校志願率・進学率

	志願率%	進学率%	全日制%	定時制%
1960	60.3	57.7	(51.7)	5.6)
1965	74.5	70.7	(65.6)	4.7)
1970	84.0	82.1	(77.1)	4.4)
1971	86.6	84.9	(80.1)	4.2)
1972	88.6	87.2	(82.7)	3.8)
1973	90.7	89.4	(85.3)	3.5)
1974	92.3	90.8	(86.8)	3.4)
1975	93.5	91.9	(88.5)	2.8)

（文部省「昭和50年度我が国の教育水準」より作成）

行した数字を示しているが、高校進学を希望した者の率を示す志願率は、進学率を2～3パーセント上まわっている。そして、そのほか、家庭の経済的理由や心身障害などの理由で高校教育を断念した、あるいは、させられた人数を加えたら、95パーセント以上の潜在的志願率を示すことは確実である。

Ⅱ表にみられるとおり、東京都における中学生の高校進学率は、以前から他の道府県に比べて高かった。その差は、ここ数年、Ⅲ表のごとく、大きく縮まってきている。1970年代における高校進学率の地域的格差の縮小について、現象の説明としては、進学希望者の増大と高校増設によってもたらされたといえるが、その支えとなる社会的基盤の変動までに立ち入った社会科学的究明が課題として残されている。

表Ⅱ 東京都における高校進学者数および率

( ) 内定時制

	進学者数	進学率
1960	104,537 (9,076)	78.0 (8.7)
1965	165,831 (7,824)	86.7 (4.7)
1967	125,053 (5,631)	89.5 (3.7)
1969	117,968 (2,835)	93.0 (2.2)
1970	118,837 (3,235)	94.4 (1.9)
1971	117,137 (1,787)	95.6 (1.5)
1972	115,091 (1,369)	96.3 (1.2)
1973	120,159 (1,227)	96.9 (1.0)
1974	129,849 (1,568)	96.9 (1.2)

(東京都「学校基本調査報告」より作成)

表Ⅲ 高校進学率の推移 (都道府県数)

年度	1965年	1970年	1975年
100%			9
90		3	24
	1	13	11
80	3	13	2
	7	7	1
70	7	8	
	14	2	
60	9		
	4		
50	1		

(文部省「昭和50年度我が国の教育水準」より作成)

## 2. 高校設置者

現在、高校を設置できるのは、国、地方公共団体、学校法人の三者であることを述べ、主に、都道府県によって設置されていることは、すでに指摘した。その具体的な数値は、表Ⅳのとおりである。

高校設置者の多くを占めている地方公共団体は、都道府県と市町村がある。前章で述べたように、現行法制上

表Ⅳ 高校設置者別数および率 ( ) 内率

年度 区分	1960	1965	1970	1975
総数	4,598	4,849	4,798	4,946
国立	23 (0.5)	24 (0.5)	24 (0.5)	17 (0.3)
公立	3,554 (77.3)	3,633 (74.9)	3,550 (74.0)	3,701 (74.8)
私立	1,021 (22.2)	1,192 (24.6)	1,224 (25.5)	1,228 (24.9)

(文部省、前掲同じ)

は、高校設置について都道府県が主として責任を負うことになっている。そうしたたて前もあってか、公立高校におけるこれらの内訳は、1965年におい市町村立高校が472校(9.1パーセント)しかない。しかも、市町村立高校は、1953年の670校(14.7パーセント)をピークに漸減してきているのである。この時期に市町村立高校が一時的に増加した理由は、高校進学者(第一次ベビーブーム)の急増に対して都道府県が財政的理由などから高校設置をしなかった間隙を埋めようとしたものである。都道府県がその責任を市町村に転嫁したものであった。

こうした全国的な状況のなかで、設置主体からみた東京の特徴は、まず第一には、私立高校の占める割合が大きいことである。全国平均で私立高校の占める割合が、25パーセント前後なのに対して、東京では、1974年で58.6パーセントを占めている。また、生徒数の点からは、一層ひらきが大きくなり、1965年で全国平均32.8パーセントなのに対して、東京での私立高校生は、63.5パーセントを占め、1975年においても、全国平均30.3パーセントに対し、東京では57.9パーセントを占める。都教育委員会は、1969年の「中期計画」の策定のなかでは、これまで私立高校が果してきた役割、私立高校の学校経営などを考慮して、公私の率を5対5とするとして計画を立ててきた。しかし、現実の都民の要求は、教育費や教育条件などの関係で都立高校を望む声が圧倒的に強い。かかる矛盾を解決していくためには、自治体で保障すべき「高校教育を受ける権利」の目的、性格が明らかにされる必要があり、その上で、個々具体的な政策的な公私の率なども決まってくると思われる。

東京のつぎの特徴は、市町村、特別区立高校が存在しないことである。前述のように、全国的にみても市町村立高校は少ないのであるが、東京の市、特別区は財政的にはともかく、規模の点からいえば十分に、高校設置可能である。高校について、「小学区制」や「地域総合高校」などの論議がなされているなかで「地域の高校」として市立、特別区立高校があっても不思議ではないと思われる。

3. 学科

高等学校設置基準（文部令昭和23年1号）のなかで、高等学校の学科は、普通教育を主とする学科と専門教育を主とする学科の二つに大別されている（5条）。そして、普通教育を主とする学科を普通科とし（6条1項）専門教育を主とする学科には、農業に関する学科、水産に関する学科、工業に関する学科、商業に関する学科、家庭に関する学科、厚生に関する学科、商船に関する学科、外国語に関する学科、美術に関する学科、音楽に関

する学科が列挙され（6条2項）、さらに、専門教育を施す学科として適当な規模と内容があると認められる学科が掲げている（6条3項）。これらの学科は、高校教育の目的にしたがって「高等普通教育及び専門教育」の両者がなされることを要する（学校法41条）が、現在、普通科、職業科はそれぞれを別々に行っているところが多い（佐々木亨『高校教育論』大月書店70頁以下参照）。これは、「高校教育を受ける権利」の保障においてその質＝教育のなかみと直接かかわるもので、きわめて重要な点である。

表Ⅴ 東京都における公私立別・学科別高等学校数（1974）

区 分	総数	単 独 校						総 合 校			
		総 数	普	農	工	商	その他	総	普と職1	普と職2以上	職2以上
総 数	408 100	315 77.2	248 60.8	2 0.5	36 8.8	26 6.4	3 0.7	93 22.8	71 17.4	20 4.9	2 0.5
公 立	170 100	145 85.3	97 57.1	2 1.2	29 17.1	16 9.4	1 0.6	25 14.7	18 10.6	7 4.1	— —
私 立	238 100	170 71.4	151 63.4	— —	7 2.9	10 4.2	2 0.8	68 28.6	53 22.3	13 5.5	2 0.8

下段数値は構成比を示す。（東京都「学校基本調査報告」1974より作成）

この学科別高校（生）の率の点においても、各都道府県によりかなり異っている。高校生生徒数のうち普通科の生徒数が低い（富山47.2％、佐賀43.2％、宮崎37.3％、鹿児島40.2％など）地域もあれば、その率が70パーセントを超える東京、神奈川のような地域もある。表Ⅴからすると、一見、普通科の高校数は、それほど高い割合を示していないようにみれるが、職業科より普通科の方が一学校の定員が多いため、生徒数においては、普通科が

占める割合がきわめて高くなる。全国平均で63.1パーセント（1975年）を普通科高校生の率に対して、東京都は、77.1パーセントである。そして、表Ⅵに端的に示されているように、私立高校生が、東京における普通科で公立の倍に近い人数にのぼっていることを注目しておきたい。また、率においても、公立高校より私立高校においては、かなり普通科が多い。

表Ⅵ 公私立別（全日制）入学状況（1974）

	総 数	普	農	工	商	水	家	その他
総 数	142,892 100	108,877 76.2	1,094 0.8	14,064 9.8	16,659 11.7	38 0.0	1,053 0.7	1,107 0.8
公 立	53,907 100	37,873 70.3	1,050 1.9	7,438 13.8	6,843 12.7	38 0.0	538 0.5	127 0.2
私 立	88,985 100	71,004 79.8	44 0.0	6,626 7.4	9,816 11.0	— —	515 0.6	980 1.2

下段数値は構成比を示す。（東京都「学校基本調査報告」1974より作成）

東京都において、「高校教育を受ける権利」を普通科高校を通して保障する率が高いことになっているが、それが現実「青年期」の高校生の成長、発達にふさわしいかどうかは問われなければならない。都立高校の新設は、表Ⅶのとおり、1963年以降、ほとんどが普通科高校として行われてきている。そして、今後とも、新設高校は、普通科高校を予定しているようである。それが、都民の要求にも合っていると考えているようである。

しかし、高校の学科については、第一次ベビーブーム時の工業科高校のときのように労働力政策に直接に結びつけられていたことや普通科の受験準備校化の反省などをふまえて、国民の共通基礎教育をふまえた「高校教育」の理念、性格、学校像を模索し、明確にしたところから、基礎づける努力が、住民、都、研究を通じて不可欠であるように思われる。

表Ⅶ 都立高校年度別新設数（実績）

	計	普	商	工	その他
1960	1	—	1	—	—
1961	3	1	1	—	1
1962	2	—	2	—	—
1963	19	6	2	11	—
1964	1	1	—	—	—
1965	3	3	—	—	—
1966	1	1	—	—	—
1967	2	1	1	—	—
1968	1	1	—	—	—
1969	1	1	—	—	—
1970	—	—	—	—	—
1971	4	4	—	—	—
1972	4	4	—	—	—
1973	3	3	—	—	—
1974	4	4	—	—	—
1975	4	4	—	—	—
1976	(7) 5	(7) 5	—	—	—
1977	(9) 7	(9) 7	—	—	—

注：（ ）内は中期計画数（東京都教育委員会「東京都教育委員会年次報告」50年版より）

### 第三節 東京都における「高校教育を受ける権利」の保障について

これまで、わたしたちは、人権要求としての「高校教育を受ける権利」の法的根拠ならびに、その法的保障のしくみのなかで地方自治体の果す役割＝責務の重大さを指摘してきた。また、きわめて大略ではあるが、東京都における高校教育の実態について、量的な側面からその特徴を指摘してきた。そのなかで指摘した問題点についてそれぞれをここで述べる余裕はないので、ここでは、人権要求としての「高校教育を受ける権利」の保障を進めるために地方自治体としての東京都においてととのえられるべき法的しくみの問題について、簡単に触れてみたい。

現在、東京都における「高校教育を受ける権利」の保障の法的しくみを定めているものとしては、東京都立学校設置条例、東京都立学校の管理運営に関する規則（通称、学校管理規則）などがある。これらの東京都における法的しくみは、一章でふれた教育基本法や学校教育法などの高校教育に関する定めを前提しているものと考えられる。

こうした国、東京都における高校教育に関する法的しくみで問題としなくてはならないのは、一つは、国の高校教育に関する定めを前提として東京都がこれらの整備を進めることが、「高校教育を受ける権利」の保障の責務を果せなくしてしまっているのではないか、という点である。この点は、のちにもう一度述べることになる。

つぎは、さきにかかげた東京都における高校教育についての法的しくみが、きわめて不十分なものであるとい

う点にある。前者は、高校設置という重要なことがらであるにもかかわらず、たった三条からなる条例であり、都の学校設置の根拠法律、設置される学校の位置と名称、都教委の委任に関して定めているにすぎない。都が設置する学校の目的や性格は明示されず、都民がそうした都の学校設置によって享受しうる権利がどのようなものか、について全く明らかでない。この点から言えば、東京都における「高校教育を受ける権利」の法的保障はきわめて弱いものであり、権利保障のための法的しくみの整備があるべきと思われる。

「高校教育を受ける権利」の保障を定める東京都の条例や規則が、あたかも、機関委任事務に関するものごとく、法律の実施細則のように定められている。こうした条例や規則が、地方自治体の固有事務についても多いのである。それは、伝統的な法律—規則—通達—条例という順位で法律を考えられてきたことの反映である。

教育は、現行法制上、地方自治体の固有のしごとであること、「教育を受ける権利」には、「教育の地方自治」の原則が貫徹されていることが必要不可欠であるという観念の存在すること、これらの点をふまえて、地方自治体の固有役割が十分自覚される必要がある。こうした考えにもとづけば、東京都が学校を設置する根拠を条例で定める場合、単に、現行条例のごとく学校教育法を引用するだけでなく、都民＝住民の「教育を受ける権利」に直接的にもとづく、自治体の固有の権限が導かれてくることになる。たとえば、「高校教育を受ける権利」との関連では、希望者全員入学制、（都は「高校全入の方針」を打ち出したと聞く（読売新聞1975年10月8日付）総合制などの保障されるべき原則を含んで「高校教育を受ける権利」の目的、内容、範囲について条例で定め、それを前提に高校設置は行われてしかるべきだろう。権利保障の固有の体系として条例を考える必要があると思われる。そして、「高校教育を受ける権利」の保障を「教育の地方自治」を貫徹し、住民の自治による確立として行っていくことが、住民の教育運動の方にも、求められていることではないだろうか。

### 第四節 むすびにかえて

どれだけ表題に迫り得たかは心もとない。一節、二節、三節、を貫く線があいまいになり、三節の問題提起が唐突な感じになってしまい、十分に問題を絞り切れなかったと反省もし、他方で、それは、これまでの学界研究の蓄積の不足や複雑な問題の反映でもあるようにも感じる。紙数の関係で、註をかなり省略し、引用註についても、最小限にしたので、参照した主要な文献を最後に掲げて、その方々の御寛恕を乞う次第である。

- 1 宮原誠一『青年期の教育』岩波新書（1966）
- 2 小川・伊ヶ崎編『戦後民主主義教育の思想と運

動』青木書店（1971）

- 3 伊藤・真野編『教育制度の課題』第一法規(1975)

とくにⅠ部4章を参照。

- 4 佐々木享『高校教育論』大月書店（1976）

- 5 教育制度検討委員会編『日本の教育改革を求めて』勁草書房（1974）